

NACIONES UNIDAS

**COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/L.1881
24 de abril de 2003

ORIGINAL: ESPAÑOL

**INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS: “EL IMPACTO DE LA REFORMA DE
PENSIONES EN BOLIVIA SOBRE LA EQUIDAD DE GÉNERO”**

La Paz, Bolivia, 22 y 23 de enero de 2003

ÍNDICE

	<i>Párrafo</i>	<i>Página</i>
A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS	1-4	1
1. Lugar y fecha de la reunión	1	1
2. Asistencia.....	2	1
3. Organización de los trabajos.....	3	1
4. Documentación	4	1
B. TEMAS DE DEBATE, CONSENSOS Y DESAFÍOS	5-97	1
C. CONCLUSIONES	98	12
D. AGENDA DE INVESTIGACIÓN	99	12
E. PROPUESTAS	100-101	13
Anexo - LISTA DE PARTICIPANTES.....	-	15

A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS

1. Lugar y fecha de la reunión

1. La reunión, convocada conjuntamente con el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), se realizó en La Paz, Bolivia, en las instalaciones de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, los días 22 y 23 de enero de 2003.

2. Asistencia

2. Participaron en la reunión especialistas en seguridad social, mercado laboral, demografía, y estudios de género, así como representantes de los viceministerios de asuntos de género y de la tercera edad, defensorías del pueblo, ministerios de trabajo, tribunales constitucionales, universidades, organizaciones no gubernamentales, movimientos de mujeres, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).¹

3. Organización de los trabajos

3. Los trabajos de la reunión se organizaron de la siguiente manera:

1. Sesión de inauguración
2. Presentación del proyecto “El impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina” y del estudio “Género y sistemas de pensiones en Bolivia”
3. Primer módulo: El sistema de pensiones desde la perspectiva de la ciudadanía
4. Segundo módulo: Diferencias en la cobertura y montos de las pensiones provocadas por el mercado laboral
5. Tercer módulo: Diferencias provocadas por aspectos demográficos
6. Síntesis de conclusiones y propuestas; establecimientos de una agenda de investigación
7. Clausura

4. Documentación

4. En la reunión se distribuyeron documentos relacionados con los temas de estudio, que además se pueden consultar en la página web de la Unidad Mujer y Desarrollo: <http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/pensiones/default.htm>.

B. TEMAS DE DEBATE, CONSENSOS Y DESAFÍOS

5. Los participantes identificaron un conjunto de temas relevantes para el análisis de la reforma de pensiones desde una perspectiva de género.

¹ Véase la lista de participantes en el anexo.

La incorporación de la equidad previsional en la agenda política

6. Se afirmó que la seguridad social debía ser interpretada como parte integral del ordenamiento político global del país y como un elemento fundamental de la integración social y la democracia. La seguridad social podía materializarse mediante diversos sistemas y recoger nuevas corrientes y tecnologías, pero esta versatilidad no debía apartarla de su esencia y objetivos, de preservar la vida y el bienestar de las personas.

7. La equidad de género no era una variable más, era un enfoque estratégico imprescindible para la equidad social.

8. Era necesario incorporar el tema de la equidad de género a los asuntos previsionales en la agenda política. Sin embargo, no se contaba con elementos que facilitaran esta tarea, dado que los estudios sobre los sistemas de pensiones no habían introducido la perspectiva de género y el feminismo latinoamericano tampoco había abordado el tema. Se consideró que los estudios realizados y las reuniones de expertos celebradas en Argentina, Chile y Colombia en el marco del proyecto “Impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina” contribuían a ese objetivo.

9. Otra causa del insuficiente estudio de los sistemas previsionales era la percepción de que la región tenía una población joven y parecía no haber conciencia de la transición demográfica.

10. Se sugirió que para incorporar la equidad de género en materia previsional en la agenda política, debía recurrirse al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En especial era necesario acudir a la definición de discriminación que da esta última, ya que incluye distinciones o exclusiones que tengan por objeto “o por resultado” menoscabar los derechos de las mujeres. Los sistemas de pensiones estaban restringiendo los derechos de las mujeres precisamente por sus efectos, por sus resultados.

11. Por su parte, de los pactos mencionados había que destacar la obligación estatal de garantizar progresivamente los derechos sociales y económicos. Esto implicaba que las reformas de pensiones debían representar una mejoría en estos derechos, respecto de los sistemas de reparto, para que se cumpliera la progresividad.

12. La mayoría de los participantes consideró que en el sistema boliviano de reparto y beneficio definido las mujeres tenían problemas similares a los que se enfrentan en el sistema actual, con el agravante de que este último diferencia entre expectativa de vida masculina y femenina para el cálculo de las pensiones, aspecto que no fue identificado oportunamente por el movimiento social de mujeres. Hubo muy poca información sobre la materia y la que hubo fue sesgada, ya que ponderaba las bondades del nuevo sistema. Durante el limitado debate que acompañó a la reforma, las mujeres no tuvieron oportunidad de reflexionar sobre la importancia del tema. Esto se debía en parte a que las jubiladas de entonces aún pertenecían al sistema antiguo y no se tenía un gran contingente de nuevas pensionadas.

13. La exclusión de las mujeres del sistema de pensiones vigente no era expresa; se concretaba en el hecho de que ellas tenían menos fuentes de ingresos y recursos que aportar.

14. Las mujeres no habían sido las únicas rezagadas: el sistema de pensiones tampoco había tenido en cuenta el sector rural. A este respecto se recordó la especial gravedad de la situación de las mujeres en el sistema previsional desde una perspectiva transversal, ya que ellas se encuentran también en el sector

rural, en el informal y en todos aquellos que no han sido considerados en la reforma, además de enfrentar la problemática específica de los efectos de género de la reforma.

15. Se reconoció que el Viceministerio de Asuntos de la Mujer no había considerado el tema de los efectos de la reforma de pensiones sobre la equidad de género, por lo que no formaba parte del Plan de Igualdad de esta instancia. El Viceministerio se manifestó dispuesto a abordarlo y a trabajar por incorporarlo en la agenda pública. Era necesario difundir el tema de la equidad previsional para que surgieran demandas al respecto; cuando esto sucediera, se necesitarían propuestas claras.

16. Otra de las causas de la ausencia del tema en la agenda política era la falta de una cabal comprensión de la discriminación de género derivada del sistema previsional entre sus responsables. Así lo demostraría el surgimiento de propuestas que buscan aumentar los años de cotización de las mujeres para solventar su período de supervivencia y facilitarles pensiones mayores.

Sostenibilidad y solidaridad del sistema de pensiones

17. La reforma del sistema de reparto en Bolivia se dio, entre otras causas, por el déficit que había generado el sistema anterior. La inflación fue el detonante del cambio. En la actualidad, se podía apreciar que algunos sistemas reformados también presentan déficit y otros ya están generando una preocupación sobre su situación financiera actual o futura.

18. La reforma de pensiones se basó en el supuesto de su sostenibilidad y tuvo un enfoque predominantemente macroeconómico. El tema de la solidaridad no se planteó. La protección social fue abordada en la política pública como problemática residual de grupos especialmente vulnerables. El sistema de capitalización individual no era un sistema de seguridad social sino de ahorro privado, que significaba un retroceso en términos de conquistas sociales iniciadas en la década de 1920.

19. A pesar de las críticas, se reconoció que es necesario asumir que los sistemas de capitalización individual forman o deben formar parte de la seguridad social, ya que la tendencia parecía indicar que éste era un proceso irreversible en la región, dada la importancia creciente de las pensiones mínimas y asistenciales.

20. Precisamente porque la solidaridad fue un criterio ausente, no hubo transferencias cruzadas por género, ni por niveles de ingreso o tipo de vinculación laboral. Por el contrario, el sistema vigente estaba llevando a cabo una selección negativa que afectaba a las mujeres y a los trabajadores de ambos sexos del sector informal.

21. A lo largo del debate se planteó que los sistemas de pensiones constituyen un tema económico y de derechos, y que para encarar los desafíos se requieren intervenciones en el mercado de trabajo y en el propio sistema previsional con el fin de explorar la conveniencia de disociar progresivamente la protección social del mercado laboral, y evaluar la pertinencia de promover políticas de ingreso mínimo.

22. Los sistemas de reparto y beneficio definido se habían basado en la solidaridad. No obstante, se señaló que para evaluar la solidaridad del sistema de reparto era necesario tener en cuenta: i) la inequidad intergeneracional que lo caracterizaba, pues los jóvenes financiaban a los viejos; ii) la pérdida del poder adquisitivo de las pensiones, y iii) su carácter patriarcal, ya que las mujeres se consideran “beneficiarias” del sistema en virtud de la maternidad, y no titulares del mismo.

23. En el sistema vigente en Bolivia había manifestaciones solidarias, así como posibilidades de otorgar una garantía universal con el fondo de capitalización colectiva, y era necesario reconocerle esta dimensión al Bonosol. También se sostuvo que si no se modificaba el sistema de ingresos del país no se podrían dar garantías suficientemente amplias. Las administradoras de fondos de pensiones podían seguir siendo un componente del sistema, pero además era necesario ofrecer protección social universal.

24. Había que tener claro que un sistema de pensiones sostenible y solidario requería una política de estado y no sólo de gobierno. Un proyecto de cinco años de duración no era factible: se necesitaban estrategias de largo plazo.

La influencia del mercado de trabajo en las inequidades previsionales

25. El sistema de capitalización individual era inadecuado para el contexto boliviano y latinoamericano en general. La reforma se basó en una noción de trabajo que no era más que una ficción: se consideró que era estable, dependiente, formal y de altos ingresos. Había que revisar los supuestos sobre los que se fundó el sistema de seguridad social y el de pensiones en particular, partiendo de la noción misma de trabajo.

26. Si el sistema no era apto para cubrir los riesgos, había que determinar si valía la pena pensar en perfeccionarlo o si resultaba mejor plantear una reforma más radical. En el sistema de capitalización individual lo máximo que podía esperarse eran primas medias iguales para hombres y mujeres, siempre que no existieran diferencias entre ellos en el mercado laboral, pero las exclusiones se mantendrían para quienes estaban fuera del sector formal.

27. Si bien la formalidad del trabajo no era un requisito legal para la afiliación al sistema y había trabajadores informales con ingresos aceptables, la mayoría de la población no estaba en condiciones de destinar parte de su ingreso a una cotización de la que se beneficiará en el futuro. A esto había que agregar la falta de cultura previsional.

28. La escasa capacidad del sistema vigente para captar a los trabajadores informales se reflejaba en que tan solo el 5% de los afiliados eran independientes.

29. Para evaluar la incidencia del mercado laboral en la situación previsional de las personas había que partir de que las cotizaciones eran un impuesto al salario. De ahí podían deducirse las condiciones en que se encontraban las mujeres. Su distribución ocupacional mostraba la gran proporción de ellas que se dedican al trabajo doméstico y al trabajo agrícola no remunerado.

30. La brecha de participación económica entre mujeres y hombres era menor en Bolivia que en otros países de la región. Al respecto, se objetó que éste no era un indicador que por sí solo debiera considerarse tan positivamente, pues había que tomar en cuenta en qué lugares y en qué situaciones se ubicaban las mujeres en el mercado laboral, más aún tomando en cuenta que la segmentación de género del mercado laboral se estaba acentuando.

31. Se sostuvo que suele afirmarse que las mujeres ingresan a edades tempranas al mercado de trabajo, por lo que habría que esperar una larga trayectoria laboral que permitiera un período extendido de cotizaciones. Sin embargo, las mujeres que empezaban a trabajar a corta edad pertenecían en su mayoría al sector rural que estaba prácticamente excluido del sistema previsional.

32. En la reforma de pensiones no se tomaron en cuenta las diferencias salariales, las distintas condiciones laborales de las personas, la segmentación de género del mercado de trabajo, la sobrerrepresentación femenina en el sector informal, la inestabilidad laboral estructural y la doble jornada que realizan las mujeres. Todos estos factores resultaban determinantes de la desprotección actual y futura y establecían una relación perversa entre el mercado de trabajo y el sistema de pensiones. Incidían no sólo en el acceso de las mujeres al sistema de pensiones, sino también en su permanencia. A este respecto se agregó que era necesario diferenciar entre afiliados y cotizantes. Esta diferencia estaba determinada por la legislación de cada país. En el caso de Bolivia se consideraba cotizantes a quienes hubieran satisfecho las tres últimas cotizaciones.

33. En el 2002, del total de afiliados tan solo el 34% eran mujeres. Los cotizantes representaban sólo el 24% de la población económicamente activa, el 28% de la masculina y el 18% de la femenina.

34. Había que abordar la seguridad social en el contexto de la globalización y de los cambios en la organización del trabajo, desvinculándola progresivamente del mercado laboral. Las carencias de la seguridad social eran también de carácter financiero y político, y requerían visión de largo plazo y voluntad política. Por lo tanto, dado que el problema no se limitaba a la cuestión del trabajo remunerado, la solución no podría provenir únicamente de este mercado.

Carencia de información

35. Se señaló que la población no conocía realmente el sistema de pensiones porque las explicaciones que se dieron fueron técnicas.

36. La información sobre el sistema de pensiones debía haber empezado antes de su establecimiento. Cambios tan trascendentales en la normativa nacional como la sustitución del sistema de reparto por el de capitalización individual debieron estar precedidos de un proceso de socialización relevante que permitieron a toda la población analizar, discutir y aportar planteamientos y soluciones a los problemas o, por lo menos, tomar conciencia de las reformas para asumirlas. En Bolivia no se activó un mecanismo de consulta; el debate quedó restringido a pequeños sectores de la población donde no tuvieron participación las mujeres organizadas.

37. Ni el Estado ni las administradoras de fondos de pensiones habían informado de manera permanente sobre el nuevo modelo previsional. Ésta era una de las causas de que no se hubiera incrementado la cobertura.

38. El tan esperado reglamento de la ley de pensiones, aprobado por Decreto Supremo 24469 en 1997, había tenido escasa difusión entre la población. Además, resultaba excesivamente técnico y presentaba imprecisiones y vacíos. Por otra parte, se registraron 38 normas que modificaban la ley de pensiones o estaban relacionadas con ella, que tampoco fueron difundidas.

39. La falta de información era otra de las causas de la selección adversa con que operaba el sistema de pensiones, ya que sólo podrían utilizarlo correctamente y beneficiarse de él quienes contaran con la información necesaria.

40. La ausencia de mecanismos de mercado y de competencia era una de las causas de la escasa información que ofrecían las administradoras de fondos de pensiones a las personas afiliadas.

41. La información era también un tema de voluntad política y de transparencia. En el pasado también se había sostenido que no existía información respecto del sistema de reparto de beneficio definido; sin embargo, cuando fue necesario demostrar que éste estaba en quiebra, la información apareció.

Necesidad de fiscalización y de marcos regulatorios e institucionales sólidos

42. Se sostuvo la presencia de riesgo moral en el sistema de pensiones vigente. Para eliminarlo se requería una fiscalización eficiente y marcos regulatorios más sólidos; a pesar de que el sistema previsional resultaba más eficaz en ese sentido que los de valores y seguros, no era suficiente.

43. La relación de la fiscalización con la presencia de riesgo moral era evidente, pues a mayor debilidad en la vigilancia, más posibilidades de fraude.

44. También se consideró que el riesgo moral, la corrupción y la falta de información no eran problemas inherentes a los sistemas de capitalización individual, como tampoco lo fueron del sistema de reparto, sino que respondían a un problema institucional.

45. La debilidad institucional y la corrupción que posibilita habrían sido la causa de la caída del sistema de reparto de beneficio definido. A este respecto se objetó que este sistema no había colapsado sólo por la corrupción sino también por los cambios demográficos, debido a los cuales no era matemáticamente posible que los activos mantuvieran a los inactivos, y otros factores.

46. Una muestra de la debilidad institucional del sistema de reparto era (y seguía siendo en la actualidad, pues se estaban tramitando muchas rentas) la exigencia de requisitos excesivos para el cobro de las prestaciones, tales como solicitar más documentación de la que exige la ley y que resultaba de difícil acceso para la ciudadanía.

47. Se acotó que en realidad no se exigían más documentos que los que la ley indicaba, pero que los que estaban regulados eran difíciles o imposibles de obtener, como los finiquitos de todas las instituciones donde trabajaron los asegurados u otros.

48. Originalmente los requisitos de documentación estaban pensados para evitar el fraude, pero su desvirtuación había generado un efecto contraproducente, ya que las personas estaban recurriendo a falsificar documentos para poder acceder a sus derechos. A esto se sumaba el hecho de que las instituciones desconfiaban de las certificaciones de sus pares.

49. La burocracia y la documentación innecesaria eran elementos perversos del sistema que lo hacían ineficiente y que significaban un alto costo para el Estado.

50. Las personas afiliadas y en trámite de jubilación estaban interponiendo quejas por la transgresión de sus derechos previsionales ante el Defensor del Pueblo y en ese sentido esta instancia estaba desempeñando un papel relevante de asesoramiento, defensa y restablecimiento de los derechos. No obstante, se señaló que la institución que debería estar cumpliendo estas funciones era la Superintendencia de Pensiones.

51. El 6% de las quejas interpuestas ante el Defensor del Pueblo en 2002 eran contra la Dirección de Pensiones y el resto contra otras instituciones. La atención brindada por el Defensor correspondía a orientación ciudadana en el 31% de los casos y en el 69% restante se trataba de reclamos admitidos. Del

total de las personas reclamantes en materia de pensiones, las mujeres representaban tan solo el 33%. Entre ellas la mayor parte correspondía al tramo de edad de 46 a 55 años. A su vez se destacaba que al desagregar por estado civil, la mayor incidencia se deba en casadas y viudas.

52. Las causas por las que las personas interponían quejas en el caso de la generación correspondiente al sistema de reparto eran la falta de pago de aportes patronales y estatales, la lentitud en el proceso de calificación de rentas, la insensibilidad y la burocratización de la Dirección de Pensiones respecto de las condiciones que se deben cumplir para obtener el pago de los beneficios, y la falta de información.

53. Había otros temas que no estaban siendo cuestionados por las personas integradas al sistema de pensiones de reparto, tales como los montos de rentas inferiores a los que correspondían, la desvalorización de sus aportes o el carácter paternalista de la legislación.

54. En el caso de la generación denominada “sandwich”, la que se trasladó del sistema de reparto al de capitalización individual, se destaca la presencia exclusivamente masculina en la interposición de quejas. Una hipótesis que explicaba esta situación era que las mujeres trabajaban mayormente en la informalidad, por lo que estaban excluidas del sistema previsional, y que disponían de menos tiempo para efectuar trámites de reclamos, debido a que eran las encargadas del trabajo reproductivo.

55. Respecto de la generación del Seguro Social Obligatorio, que se integró directamente al sistema de capitalización individual, no había reclamos contra la fórmula utilizada para el cálculo de las pensiones a partir de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo. Esto se debía a que las mujeres desconocían este mecanismo. Había que destacar además el escaso número de reclamaciones provenientes de esta generación de afiliados. Asimismo se señaló que estas quejas serán trasladadas del Defensor del Pueblo a las administradoras de fondos de pensiones y a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

56. Por una parte, se comunicó que el Defensor del Pueblo estaba evaluando la posibilidad de iniciar investigaciones de oficio, en las que se reúnan varios casos individuales similares.

Necesidad de incentivos para la afiliación y cotización

57. El énfasis debía ponerse en la ampliación de la cobertura, brindando incentivos para la afiliación y permanencia de las personas en el sistema de pensiones. Al respecto, también se sostuvo que el sistema de pensiones era un prisma a través del cual se podía evaluar en qué condiciones llegaban las personas a la vejez y cómo se cruzaban las políticas de distintas materias, por lo que no había que menospreciar los resultados de insertar la ampliación de la cobertura dentro de las estrategias globales de reducción de la pobreza.

58. Se destacó la importancia de la promoción de una cultura previsional y de la visión de largo plazo que le es característica. Ésta se tornaba más importante en los sistemas de capitalización individual, pues implicaban un compromiso individual de las personas con su futuro, de manera que se hacía necesario ir construyendo un envejecimiento activo y con seguridad económica desde edades tempranas.

59. Además había que tener presente ciertas necesidades impostergables al momento de llevar a cabo programas y campañas que incentiven la ampliación de la cobertura. En el mismo sentido había que tomar en cuenta que, de acuerdo con algunas investigaciones, hombres y mujeres tienen distintos patrones de gasto y consumo, lo que incide en el ahorro.

60. Asimismo había que considerar que los sectores pobres suelen acudir a sistemas de previsión para la vejez distintos al sistema formal de pensiones justamente porque no confían en él, con una lógica distinta del ahorro, que los lleva a invertir en sus hijos como futuros sostenedores de los padres en la vejez. Se previno sobre los peligros de idealizar esta práctica que respondía claramente a la falta de políticas.

61. La inseguridad jurídica y el manejo de los fondos de pensiones desincentivaban la afiliación y cotización al sistema. Cabría preguntarse para qué cotizar si no se desea que los ahorros sean destinados a acciones (títulos valores) que no se quieren y que además tienen una baja rentabilidad.

62. Por otra parte se consideró que era necesario establecer un piso mínimo en los beneficios a los que pueden acceder las personas en el sistema de pensiones. Este mecanismo, además de ser necesario, constituiría un incentivo para incrementar las afiliaciones.

Factores demográficos e inequidad de género en la vejez

63. La transición demográfica debía ser considerada de forma integral por todas las instancias estatales, tomando en cuenta la participación social y económica de las mujeres y su relación con la fecundidad, así como el rol de la maternidad y el sistema previsional. A este efecto era importante que los planteamientos de la reunión se difundieran entre personas e instituciones que no estaban involucradas en el tema. Asimismo, se destacó la contribución del FNUAP con instituciones nacionales como el Instituto Nacional de Estadística y el Consejo Nacional de Población.

64. La exposición sobre este tema tuvo como marco la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid 2002 y su Plan de Acción que plantea la necesidad de un compromiso con la igualdad de género de las personas mayores mediante la supresión de la discriminación.

65. Las inequidades de género persistían e incluso podían acentuarse en la vejez a causa del acceso diferenciado a los recursos a lo largo de la vida de las personas. La dinámica demográfica, tanto a nivel agregado como individual, influían en la forma en que se expresan las inequidades.

66. La demografía del envejecimiento daba cuenta de un proceso ineludible derivado de la transición generada por la baja de la fecundidad y el aumento de la expectativa de vida. El promedio de vida en la región había aumentado en 20 años en las últimas cinco décadas. Cada 25 años se duplicará la población de más de 60 años en América Latina y dentro de este grupo de edades las mujeres seguirán siendo la mayoría, dada su mayor expectativa de vida. Para el año 2050, un cuarto de la población femenina será mayor de 60 años.

67. En Bolivia, la composición de la población por edad y sexo mostraba cambios trascendentales en la edad mediana. La razón de dependencia para el año 2000 era de 78 personas por cada 100 en edad productiva, desagregándose en 79.3% para los hombres y 76.2% para las mujeres. Para el año 2020 las proyecciones indicaban que habrá un 31.3% de menores de 14 años y un 5.5% de mayores de 60.

68. La ganancia que representaba para las mujeres tener una mayor expectativa de vida que los hombres podía perderse por experimentar discapacidades durante ese período, tal como se apreciaba en algunos países desarrollados.

69. Por su parte, la caída de la fecundidad significaba la disminución de los contribuyentes del apoyo familiar. En la actualidad, se sostuvo, se vivía un momento histórico en el que había más cuidadores

familiares, porque en la década de 1950 se mantuvo la alta fecundidad mientras que la mortalidad ya había disminuido. En Bolivia se mantenía la alta fecundidad aunque con una importante desaceleración.

70. Había que diferenciar entre fecundidad y maternidad; esta última era un rol social que subordinaba a la primera. Se destacó que la relación entre número de hijos y participación económica de las mujeres, tradicionalmente inversa, se estaba modificando, sobre todo en el caso de las mujeres solas para quienes trabajar con remuneración no era una opción sino una obligación. A esto había que agregar el subregistro de la actividad económica femenina.

71. Las mujeres eran las principales cuidadoras de sus cónyuges, mientras que los hombres no cumplían este rol. Además, dentro de la población viuda las mujeres eran mayoría, constatándose que eran significativamente más los viudos que las viudas que volvían a casarse.

72. La migración implicaba separaciones físicas en las familias y en consecuencia era otro factor que había reducido el número de cuidadores familiares. Las familias rurales solían estar más envejecidas precisamente debido a la migración de la generación intermedia, con lo que las personas adultas mayores se quedaban a cargo de sus nietos y se convertían en dadores de cuidado en lugar de receptores. Era necesario investigar si esta realidad se repetía en Bolivia.

73. La calidad de vida de las personas adultas mayores estaba determinada por factores subjetivos y objetivos. Entre los primeros estaban la autonomía en la toma de decisiones, el buen estado de ánimo y la autoestima. Para los hombres el problema era la pérdida de protagonismo, el abandono de su rol de trabajadores remunerados y proveedores que derivaba de la jubilación, con el agravante de no estar acostumbrados a desenvolverse en el ámbito doméstico ni a desempeñar labores en este espacio que les era ajeno. En cambio, las mujeres llegaban a la vejez liberándose de la doble jornada para continuar con las labores domésticas en un espacio que les era propio. Ellas ya no tenían que cuidar a los hijos ni realizar trabajo remunerado, con lo que se les abría la posibilidad de desarrollar otro tipo de actividades que antes les estaban vedadas por la falta de tiempo.

74. Entre los factores objetivos determinantes de la calidad de vida estaban la salud física y mental y la seguridad económica. Esta última dependía en gran medida del sistema de pensiones.

75. Se apreciaba que en todos los países de la región el porcentaje de mujeres que recibían jubilación era menor que el de los hombres. Las excepciones eran Costa Rica, con un porcentaje levemente mayor de mujeres perceptoras, y Paraguay, donde hombres y mujeres se igualan.

76. Las cifras mostraban que la pobreza no aumentaba entre las personas adultas mayores. Esto podía deberse a la forma de medición de la pobreza por familias y no de manera individual. De todas formas, si los niveles de pobreza señalados por las estadísticas fueran acertados, tendría sentido suponer que la situación es la contraria, en razón del limitado acceso de las personas a la seguridad social y, en consecuencia, a las fuentes de ingresos.

77. Los sistemas previsionales no estaban garantizando la seguridad económica de las personas adultas mayores. Por ello se sugirió complementar estos sistemas con otros mecanismos estatales, como el Bonosol en Bolivia, y no estatales, como las redes de apoyo comunitarias y familiares.

78. Investigaciones de la División de Población de la CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía sobre redes comunitarias y familiares señalaban que éstas propician una liberación de los roles tradicionalmente femeninos en las mujeres, que participaban de ellas en mucho mayor medida que

los hombres. La falta de participación masculina se atribuyó a los condicionamientos de género que impiden el establecimiento de relaciones simétricas, características de las redes.

79. Había que diferenciar entre las redes que realizan transferencias y aquellas que brindan cuidado directo a las personas adultas mayores, tomando en cuenta que en la familia son las esposas e hijas las encargadas del cuidado y que este rol se traslada de la familia a la sociedad civil en las redes informales. Sin embargo en la familia el cuidado era coactivo, mientras que en la comunidad era voluntario.

80. La existencia de una pensión ciudadana, además de garantizar la seguridad económica de las personas adultas mayores, haría de su cuidado una opción para los familiares y también reduciría el “ajuste estructural” que sufren los varones al llegar a edades avanzadas.

La incorporación del trabajo reproductivo no remunerado

81. Las inequidades no eran estáticas, tal como lo demostraba el Índice de Desarrollo Relativo al Género del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Había avances en educación, participación económica y política. Sin embargo, el factor fundamental de las inequidades, la brecha en los ingresos, no iba a la par de los progresos. Para las mujeres, la falta de reconocimiento y retribución del trabajo doméstico era determinante de la ausencia total de ingresos, así como el carácter exclusivamente femenino de este trabajo lo era de sus salarios depauperados en el mercado laboral.

82. Se debía incorporar a quienes se dedican al trabajo reproductivo no remunerado a la seguridad social. Esta incorporación no debía considerarse una compensación, sino una retribución. Sin embargo, para llevarla a cabo se requerían datos agregados, tanto sobre la valoración de este tipo de trabajo como sobre la disponibilidad de recursos del sistema.

83. La interrogante que persistía era cómo integrar la valoración del trabajo doméstico no remunerado en la seguridad social, tomando en cuenta que éste implicaba apoyo material, instrumental y emocional. No obstante, se recordaron las distintas técnicas existentes para la medición de este tipo de trabajo.

84. Asimismo, se señaló que la incorporación de las mujeres que realizan trabajo doméstico no remunerado al sistema de pensiones no es un problema de inexistencia de recursos, sino de prioridades presupuestarias.

La edad de jubilación

85. Se destacó que entre los países que han establecido sistemas de capitalización individual, Bolivia, México y Perú son los únicos en los que la edad de jubilación es la misma para mujeres y hombres.

86. Además, se señaló que la edad de 65 años resulta muy elevada tomando en cuenta la expectativa de vida en el país. No obstante, lo determinante para jubilarse era tener el fondo acumulado suficiente, el 70% de los últimos cinco años. Aunque este porcentaje no fuera suficiente, las personas tenían la opción de jubilarse a los 65 años si aceptaban recibir como pensión el monto resultante de su fondo acumulado.

El cálculo de las pensiones a partir de las expectativas de vida distintas para mujeres y hombres

87. El uso de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para el cálculo de las pensiones de vejez impedía, según algunos participantes, que los beneficios para hombres y mujeres fueran equitativos; se sugirió analizar el uso de tablas unisex, al igual que en otros países.

88. Se sostuvo que si se desagrega por sexo la esperanza de vida para realizar este cálculo se debería desagregar también por nivel educativo y de ingresos. De lo contrario, es decir, con la modalidad actual, los sectores de bajos ingresos —y dentro de ellos sobre todo las mujeres— terminan financiando a los afiliados de altos ingresos, dado que tienen una expectativa de vida mayor.

89. A manera de ejemplo se acotó que en Colombia la diferencia entre la expectativa de vida de las mujeres de altos y bajos niveles educativos es de 12 años. Para Bolivia esta diferencia es de siete años.

La existencia de subsidios implícitos en el sistema de seguridad social

90. Se sugirió que podía haber subsidios implícitos de las mujeres a los hombres en las pensiones de muerte e invalidez, puesto que había evidencia de que los varones sufrían más accidentes y enfermedades según las tablas de probabilidades. Por este motivo, deberían tener aportes mayores.

91. Dado que se planteó la conveniencia de que las mujeres continuaran percibiendo la pensión de viudez aun cuando se volvieran a casar, se advirtió que en este caso habría subsidios cruzados de parte de las mujeres solas a las pensionistas que se encontraran en esa situación. Se objetó que los subsidios cruzados no provenían de las mujeres sin pareja sino de todos los cotizantes, atribuyéndoles un carácter legítimo y compensatorio.

92. A este respecto se acotó que el objetivo de la pensión de viudez es sustituir el ingreso de la persona fallecida, por lo que no se justificaría su mantención ante una nueva unión. También se sostuvo que el fundamento de la pensión de viudez es más bien el reconocimiento al cónyuge sobreviviente de su participación (también mediante el trabajo reproductivo) en la conformación de un patrimonio conjunto con la pareja fallecida.

93. Otra fuente de subsidios implícitos en el sistema de pensiones vigente era la utilización de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, según se indicó en el acápite precedente.

La necesidad de aplicar medidas de acción afirmativa

94. Se planteó la conveniencia de incorporar medidas de acción positiva para paliar las desventajas que encuentran las mujeres en el sistema previsional debido a las características de su inserción laboral y a su dedicación al trabajo reproductivo no remunerado.

95. La discontinuidad laboral, el autoempleo y la doble jornada de las mujeres podían considerarse y corregirse en el sistema previsional mediante este tipo de medidas, que debían ser de carácter temporal y prolongarse hasta que cumplieran su objetivo.

96. Respecto del carácter temporal de las medidas se sostuvo que los beneficios destinados a corregir las inequidades podrían tornarse en derechos adquiridos, lo que dificultaría su retiro y daría a estas medidas una naturaleza definitiva. Sobre el particular se acotó que las medidas de acción positiva eran por definición temporales.

97. Una opción era exigir a las mujeres un número de cotizaciones menor que a los hombres, dado que la densidad de cotizaciones era uno de los factores que más afectaba el acceso femenino a las pensiones. Otra alternativa no excluyente era el establecimiento de transferencias cruzadas explícitas dentro del sistema de pensiones. Se destacó la importancia de utilizar el término “transferencias” y no “subsidios” dadas las connotaciones de este último.

C. CONCLUSIONES

98. Los participantes abordaron el temario y se concluyó que:

- El tema de la reunión es de relevancia política y social y coincidieron en la necesidad de profundizar la investigación y el debate así como iniciar acciones para colocar el tema en la agenda pública.
- Por su naturaleza, el tema debe abordarse en sus múltiples dimensiones financiera, laboral, demográfica e institucional, desde una perspectiva de derechos.
- Deben participar el Viceministerio de la Mujer, las entidades responsables de las pensiones, académicos y representantes de movimientos sociales de la mujer y la tercera edad.
- En cuanto al estudio presentado por Alberto Bonadona, consultor de la Unidad Mujer y Desarrollo, se consideró que contribuyó a conocer y analizar un tema sin mayores antecedentes y que debe servir de base para análisis futuros y para orientar la formulación de recomendaciones de política, incorporando las propuestas de esta reunión.
- Especial atención se dio a la necesidad de marcos regulatorios sólidos, la necesidad de más información para mejorar el conocimiento, y el acceso al derecho a las pensiones de una manera equitativa.
- Se celebró la presencia de la Defensora del Pueblo y la importancia de adoptar una mirada desde la ciudadanía que complemente los análisis institucionales y académicos.
- Sobre el tema laboral se vio que es imprescindible vincularlo de manera sistémica con otras políticas, ya que si no se resuelven los temas de ingreso y pobreza, las pensiones permitirán a los afiliados superar la pobreza. En ese sentido se planteó la necesidad de buscar sinergias positivas entre las distintas reformas.

D. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

99. Los participantes definieron las siguientes líneas de investigación:

- Modificar los marcos conceptuales y los supuestos que inspiraron la ley de pensiones, en particular los relativos al trabajo, la definición de trabajo doméstico no remunerado y la perspectiva ciudadana de la protección, desvinculando progresivamente ésta del mercado laboral.

- Mejorar la producción y desagregación de datos de todas las fuentes de información, especialmente en lo referido a las cotizaciones, y generar estadísticas sobre esperanza de vida sin discapacidad.
- Profundizar el análisis jurídico, distinguiendo las deficiencias inherentes a la norma de aquellas que derivan de su aplicación, para plantear modificaciones legales.
- Evaluar la situación de grupos específicos de mujeres como las no casadas, las divorciadas y las viudas.
- Evaluar buenas prácticas de seguridad social con participación de la ciudadanía.
- Analizar la información estadística de manera que permita ver las diferencias de área de residencia, grupos etarios y regiones, de forma que se puedan evitar sesgos de cualquier tipo.
- Estudiar los efectos de la migración en las transformaciones familiares (envejecimiento de las familias rurales).
- Identificar fuentes de financiamiento, como tipos de impuestos, que permitan financiar una pensión mínima.
- Evaluar fuentes de financiamiento dentro del sistema para establecer transferencias cruzadas.
- Identificar si dentro del sistema actual se están materializando subsidios cruzados.

E. PROPUESTAS

100. De política y reformas legales:

- Incorporar un nuevo componente al sistema de pensiones que comprenda dos niveles: uno de carácter contributivo y obligatorio, es decir, financiado con el esfuerzo de los beneficiados hasta un determinado nivel que asegure una renta media con un período de cotizaciones largo y con una garantía de rentas mínimas para quienes hayan superado un determinado número de cotizaciones, y otra de carácter no contributivo que, de forma gradual, proporcione una renta básica de compensación a todos los ciudadanos en situación de necesidad que deberá ser cubierta por los ingresos generales del Estado.
- Buscar medios que atenúen las desigualdades del mercado laboral, tales como pensiones mínimas o fórmulas de ponderación de las prestaciones que favorezcan a los que perciben remuneraciones más bajas.
- Crear una unidad de reclamos en la dirección o superintendencia de pensiones para procesar denuncias ciudadanas de discriminación.
- Determinar los documentos imprescindibles para realizar trámites de filiación y cobro.
- Elaborar sugerencias para cortar trámites y facilitar el acceso a los beneficios.

- Mejorar los mecanismos de información para comunicarse con los afiliados en un lenguaje accesible y comprensible para todos.
- Aprovechar la coyuntura de una nueva licitación para incluir criterios de género a las nuevas administradoras de fondos de pensiones, tales como la tabla unisex.
- Considerar las ventajas de una tabla unisex para el cálculo de pensiones.

101. Para los arreglos institucionales:

- Solicitar al Viceministerio de la Mujer que lidere un proceso de concertación con todos los actores sociales e institucionales involucrados en el tema para elaborar una agenda de propuestas y ampliar el debate en el ámbito nacional.
- Crear instancias de coordinación institucional.
- Crear una red de personas interesadas en este tema, difundirlo y realizar promoción interna.

LISTA DE PARTICIPANTES

A. Países miembros

BOLIVIA

- Ana María Campero, Defensora del Pueblo (delpueblo@defensor.gov.bo)
- Marta Noya, Viceministra de la Mujer, Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y de Familia
- Wilfredo Villarroel La Fuente, Viceministro de Asuntos de la Tercera Edad
- Elizabeth Iñíguez de Salinas, Magistrada del Tribunal Constitucional (salinas@tribunalconstitucional.gov.bo)
- Helga Salinas, Ex Intendente de Pensiones (hsalinasc@hotmail.com)
- Valerie Mealla, Help Age International
- Silvia Cristina Claros Castro, Asesora económica del Viceministro de Presupuesto y Contaduría, Ministerio de Hacienda (sclaros@hacienda.gov.bo)
- Florinda Corrales, representante del Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer (CLADEM - Bolivia) (julietam@bo.net)
- Susana Donoso, socióloga, Sub-Directora del Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM) (donoso@cebem.com)
- Rosario Baptista (rbc@ceibo.entelnet.bo)
- Daniel Giménez
- Melvy Vargas, Santa Cruz (melvyai@entelnet.bo)
- Rielma Mencías, Defensor del Pueblo
- Kathia Saucedo, Defensor del Pueblo
- Betty Pinto, Defensor del Pueblo (beap-k@hotmail.com, bpinto@defensor.gov.bo)
- María Jenny Roman, Encargada de Progamas Especiales, Defensor del Pueblo, Santa Cruz (mjroman@entelnet.bo, defenscz@bibosi.scz.entelnet.bo)
- Elizabeth Crespo, Viceministerio de Asuntos de la Tercera Edad (elict@zuper.net)
- Rodney Pereira, Universidad Católica de Bolivia
- Benjamín Grossman
- Evelyn Grandi, CRECER (evelyngrandi@crecer.org.bo)
- Amalia Pando, periodista independiente
- Magda Clavijo, Plataforma de la Mujer
- Jenny Ybarnegaray, PADEP/GTZ
- Jaime Montaña, Secretaría Técnica del Consejo de Población, Viceministerio de Planificación y Ordenamiento Territorial
- Marmy Zelada, Universidad Mayor San Andrés
- Carlos Toranzo, FES - ILDIS
- Yesko Quiroga, FES - ILDIS
- Patricia Montes, FES - ILDIS (patricia.montes@fes-bol.org)
- Cecilia Ramos, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) (cramos@cedla.org)
- M. Elena Burgos, Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y de Familia
- Lourdes Montero, CEDLA

- Marta Rivera, UDM
- Catherine Ibarra, Helpage Internacional (cathdusseau@hotmail.com)
- Ivonne Farah, Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA) (cides@caoba.entelnet.bo)
- Juana Yujra, Helpage Internacional
- Elena Crespo, Red-Ada
- Mara Elizabeth Becerra, Viceministerio de Asuntos de la Tercera Edad (maritabe@38@hotmail.com)
- Lykke Andersen, Universidad Católica de Bolivia (ISSEC-UCB) (landersen@ucb.edu.bo)
- Fernanda Wanderley, Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA), (wanderleyfernanda@hotmail.com)
- Elías Clavijo, Ministerio del Trabajo (eliasclavi@hotmail.com)
- Óscar Santos, Viceministerio de la Mujer
- Alberto Vilar, LABOR (laburo@caoba.entelnet.bo)
- Iris Baptista (ibagut@hotmail.com)
- Lisette Dávalos, FES-ILDIS
- Patricia Loayza, MAGIGG (patricia@loayzan@hotmail.com)
- Myrna Romero, Viceministerio de Asuntos de la Tercera Edad
- Christian Cárdenas, UDAPE
- Johnny Alarcón, ABC, Economía Financiera
- Angel Alarcón, PIEBA
- Jaime Durán, ABC, Consultores
- Blanca Chipana, ABC, Consultores
- Gustavo Rodríguez, ABC, Consultores
- Marco Antonio Peñaloza, ABC, Consultores
- Dafne Gutiérrez, ASPABOL (dafi50@hotmail.com)
- María Elena Burgos
- María Machicado (mariamachicado@hotmail.com)

COLOMBIA

- Ana Rico de Alonso, Universidad Javeriana de Colombia

B. Organismos de las Naciones Unidas

- Pedro Pablo Villanueva, Representante para Bolivia del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)
- Mónica Yaksic, FNUAP (myaksic@unfpa.org.bo)
- Natasha Loayza, Encargada del Índice de Desarrollo de Género en Bolivia, PNUD
- Vivian Arteaga, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

C. Secretaría

- Sonia Montaña, Jefa, Unidad Mujer y Desarrollo
- José Miguel Guzmán, Oficial a cargo del Área de Población y Desarrollo de la División de Población de la CEPAL – Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)
- Flavia Marco, Unidad Mujer y Desarrollo
- Alberto Bonadona, Consultor, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL